

Yttrande från Europeiska och sociala kommittén om "Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att förverkliga fördelarna av den inre marknaden genom förstärkt administrativt samarbete"

KOM(2008) 703 slutlig

(2010/C 128/19)

Föredragande: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Den 6 november 2008 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Att förverkliga fördelarna av den inre marknaden genom förstärkt administrativt samarbete"

KOM(2008) 703 slutlig.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 9 september 2009.

Vid sin 457:e plenarsession den 4–5 november 2009 (sammanträdet den 5 november) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 128 röster för och 2 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 EESK stöder det mer decentraliserade, nätverksbaserade arbetssätt för gränsöverskridande samarbete på inre marknaden som informationssystemet för den inre marknaden (IMI) innebär. EESK anser att systemet kommer att bidra till att reglerna för den inre marknaden kan efterlevas effektivt och till att lämpliga lösningar kan utformas när det gäller sådana problem som medborgare och företag stöter på.

1.2 Civilsamhällesorganisationerna i de olika medlemsstaterna kan spela en aktiv och framskjuten roll när det gäller informationssystemets funktion, och de kan också bidra till att sprida kunskap om systemet och om hur det fungerar.

1.3 Eftersom IMI kommer att identifiera nationella hinder för en korrekt tillämpning av tjänstedirektivet och direktivet om yrkeskvalifikationer, och kan komma att utsträckas till att omfatta även andra sektorer, skulle det vara lämpligt att kommissionen eventuellt utformar ett särskilt varnings- och/eller påföljdssystem för att undanröja sådana hinder.

1.4 I den utsträckning som överföringen av data inom IMI-systemet omfattas av gemenskapsrättens bestämmelser om skydd av privatlivet och skydd av personliga uppgifter, rekommenderar EESK att de som uppgifterna berör ska underrättas, så att de kan utöva de rättigheter som bestämmelserna ger dem, i enlighet med EG-domstolens rättspraxis.

2. Inledning

2.1 I EG-fördragets artikel 10 anges i generella termer "principen om solidaritet inom gemenskapen" mellan medlemsstaterna

och gemenskapen, som avsevärt har vidgats genom EG-domstolens rättspraxis ⁽¹⁾, enligt vilken medlemsstaterna ska

— vidta de åtgärder enligt nationell lagstiftning som krävs för genomförande av gemenskapens regler och rättsakter,

— samarbete med varandra och med gemenskapen för att fullgöra fördragets mål och följa rättspraxis.

2.2 Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna och gemenskapen har hittills ägt rum på specifika områden, t.ex. när det gäller skatter ⁽²⁾ (inrättande av centrala kontor i varje medlemsstat och skyldighet för medlemsstaterna att bistå varandra), tullar, konkurrens (nätverk av nationella myndigheter) och även när det gäller asyl-, invandrings- och utrikespolitik (se Argoprogrammet från 2002).

2.3 EESK har behandlat frågan om administrativt samarbete mellan nationella myndigheter och EU i ett initiativyttrande ⁽³⁾, där slutsatsen var att väl definierade och effektiva nationella politiska och administrativa förfaranden i kombination med bättre lagstiftning, genomförande och efterlevnad är avgörande för att säkerställa goda styrelseformer i EU.

⁽¹⁾ Mål C-392/02, dom av den 15 november 2005, och slutsatserna framlagda av generaladvokat Geelhoed.

⁽²⁾ EUT L 264, 15.10.2003.

⁽³⁾ EUT C 325, 30.12.2006.

2.4 Genom beslut 2004/387/EG (*) av den 21 april 2004 inrättades ett program för interoperabelt tillhandahållande av alleuropeiska e-förvaltningstjänster för offentliga förvaltningar, företag och medborgare (IDABC). I beslutet föreskrivs genomförande av projekt av "gemensamt intresse" och horisontella åtgärder, där gemenskapen ska bära kostnader för genomförandet i förhållande till sina intressen (artikel 10).

2.5 Den 17 mars 2006 godkände medlemsstaternas representanter i rådgivande samordningskommittén för den inre marknaden den övergripande genomförandeplanen för informationssystemet för den inre marknaden. Utvecklingen av detta system syftar till att förbättra kommunikationen mellan medlemsstaternas förvaltningar. Kommissionens beslut 2008/49/EG (5) om genomförandet av informationssystemet för den inre marknaden med avseende på skyddet av personuppgifter innebär att detta system ska utgöra ett projekt av gemensamt intresse inom ramen för IDABC.

2.6 IMI har utformats som ett verktyg som underlättar tillämpningen av de rättsakter i fråga om den inre marknaden som förutsätter ett utbyte av information mellan medlemsstaternas förvaltningar.

3. Kommissionens meddelande

3.1 Bristande förtroende för den rättsliga ramen och tillsynen i andra medlemsstater har lett till en mångdubbling av regler och fördubblade kontroller för gränsöverskridande verksamhet. Detta har hittills utgjort en av de största svårigheterna när det gäller att få den inre marknaden att fungera smidigt. Myndigheterna i medlemsstaterna måste ha ett nära samarbete och bygga upp ett förtroende för varandras system.

3.1.1 IMI kommer att ge medlemsstaterna möjlighet att uppfylla sin rättsliga skyldighet att utbyta information. Det kommer också att möjliggöra nya former av administrativt samarbete som inte skulle vara möjliga utan ett sådant elektroniskt informationssystem.

3.2 IMI ger medlemsstaternas behöriga myndigheter tillgång till ett enkelt redskap för att finna myndigheter i andra medlemsstater och skicka dem en förfrågan genom en strukturerad serie frågor som grundas på olika specifika områden i EU-lagstiftningen.

3.2.1 IMI är ett system som effektivt sänker kostnaderna per enhet för den kommunikation mellan medlemsstaterna som krävs för ett korrekt genomförande av lagstiftningen för den inre marknaden. Trots detta har man ansett det lämpligt att till en början begränsa tillämpningen av systemet till två områden: direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, som redan börjat tillämpas, och tjänstedirektivet. De erfarenheter man skaffat sig på dessa båda områden kommer att användas senare när systemet utvidgas till andra sektorer som är viktiga för den inre marknads funktion.

3.2.2 IMI kommer därför att öka den tillit och det förtroende mellan myndigheterna som krävs för att den inre marknaden ska kunna fungera smidigt och ge önskade resultat.

3.3 IMI är ett flerspråkigt hjälpmedel konstruerat för ett EU med 27 medlemsstater och 23 språk, även om det kommer att användas av alla de 30 EES-länderna. Flerspråkigheten är mycket berikande. IMI använder ny teknik med stöd av översättningstjänster, även maskinöversättning, och är ett bra exempel på konkreta åtgärder som från EU:s sida kan minimera språkhindren och överbrygga kommunikationsgapet mellan förvaltningarna i Europa.

3.4 Förvaltningen av den inre marknaden måste moderniseras, och IMI kommer att främja en mer effektiv, decentraliserad, nätverksbaserad metod i sitt gränsöverskridande samarbete.

3.5 IMI ger medlemsstaterna möjlighet att samarbeta effektivare när de tillämpar lagstiftningen för den inre marknaden, och stöder de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna genom att hjälpa dem att överbrygga stora kommunikationshinder som beror på att olika språk används och att oklarhet råder när det gäller vem man ska kontakta. Syftet är att göra det dagliga samarbetet mellan medlemsstaterna effektivare.

3.6 Utvecklingen av IMI baseras på följande tre huvudprinciper:

- IMI skapar inte några ytterligare skyldigheter för medlemsstaterna i fråga om administrativt samarbete, utöver dem som redan ingår i lagstiftningen för den inre marknaden.
- Det är ett flexibelt system som respekterar de olika administrativa strukturerna och kulturella särdragen i Europa.
- Det är ett enda system som består av återanvändbara byggstenar. Det är utformat för att kunna stödja flera delar av lagstiftningen för den inre marknaden och motverkar på så sätt att det uppstår en uppsjö av olika informationssystem.

3.7 Kommissionen understryker med rätta i sitt meddelande kopplingen mellan IMI-systemet och skyddet av personuppgifter och förklarar att det helt och hållet omfattas av relevanta bestämmelser på området, framför allt direktiv 95/46/EG och förordning (EG) nr 45/2001.

3.7.1 Tillgången till informationen i IMI-systemet är nämligen förbehållen de myndigheter och nationella enheter som fastställts vara "behöriga myndigheter" i de direktiv på vilka systemet för närvarande tillämpas.

3.8 Kommissionen anser slutligen att de hittills gjorda satsningarna på utbildning och information behöver intensifieras för att uppnå de önskade resultaten. Kommissionen kommer att undersöka de olika alternativen och om så krävs bedöma värdet av ett utbildnings- och utbytesprogram.

(*) EUT L 181, 18.5.2004.

(5) EUT L 13, 16.1.2008.

3.9 Kommissionen offentliggjorde den 29 juni 2009⁽⁶⁾ en rekommendation om åtgärder för att förbättra den inre marknads funktion. Kommissionen förklarar i denna att det är viktigt med ett samordnat och samarbetsinriktat tillvägagångssätt – i samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna – vars gemensamma mål är förbättrad införlivning, tillämpning och efterlevnad av den inre marknads regler. Detta innebär att medlemsstaterna tar på sig ett delat ansvar och därigenom en mer proaktiv roll i förvaltningen av den inre marknaden.

4. Allmänna kommentarer

4.1 Det mer decentraliserade, nätverksbaserade arbetssätt för gränsöverskridande samarbete som informationssystemet för den inre marknaden innebär kommer att stärka medborgarnas, institutionernas och företagens rätt till en god förvaltning. Man måste hålla fast vid de grundläggande principerna om flexibilitet, återanvändning och om att medlemsstaterna inte ska åläggas några ytterligare skyldigheter.

4.1.1 Rätten till god förvaltning innebär här att medborgarna på ett smidigt sätt får tillgång till exakta och konkreta uppgifter om kraven i de medlemsstater där de ska slå sig ned, tillhandahålla en tjänst eller arbeta, samt om de behöriga myndigheter som de ska vända sig till med sina ansökningar. Systemet kommer dessutom indirekt att tillhandahålla information om omotiverade nationella hinder för de friheter som garanteras i gemenskapens lagstiftning, och på så sätt göra det möjligt för kommissionen att reagera.

4.2 För att den inre marknaden ska fungera ordentligt måste myndigheterna i medlemsstaterna bedriva ett nära samarbete och bygga upp varandras förtroende för IMI, och på så sätt bidra till att stärka insyn, öppenhet och god förvaltning. För att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska kunna bedriva ett nära gränsöverskridande samarbete i frågor rörande den inre marknaden, måste medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att de gränsöverskridande näten eller de elektroniska informationssystem som kommissionen skapat, t.ex. IMI, ska fungera.

4.3 Enligt beslut 2004/387/EG (IDABC) ska det upprättas en plan som fastställer en rättvis fördelning mellan gemenskapen och medlemsstaterna av drifts och underhållskostnaderna för de all-europeiska e-förvaltnings- och infrastruktur tjänsterna (artikel 7.3). Myndigheterna i medlemsstaterna måste därför genomföra de investeringar som krävs för att IMI ska fungera väl. EESK anser att också medlemsstaterna bör anstränga sig ytterligare, eftersom det handlar om en delad behörighet och därmed ett delat ansvar.

4.4 För att systemet ska kunna införas på ett effektivt sätt måste det administrativa samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna och kommissionen stärkas. I framtiden måste tillämpningsområdet för IMI utvidgas. I dag omfattas endast direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer och direktivet om tjänster på den inre marknaden.

4.4.1 För det administrativa samarbetet har man genom beslut 2008/49/EG fastställt ett system för informationsutbyte och

informationsbehandling som på grund av sin känslighet är avsett för de olika administrativa enheter som deltar på ett fragmenterat sätt, där var och en av dem tilldelats ansvar för en specifik del av systemet. IMI kräver på så sätt att inte bara kommissionen utan även följande nationella aktörer deltar: å ena sidan samordnaren och å andra sidan systemanvändarna. De senare ska under antingen den nationella myndighetens eller samordnarens kontroll fastställas på grundval av de olika funktioner som de tilldelas av förfrågningshandläggaren, den fördelningsansvarige, den hänvisningsansvarige och databasförvaltaren.

4.4.2 Detta system måste absolut samordnas med de mekanismer för administrativt samarbete som anges i de direktiv som de ska tillämpas för, dvs. med mekanismerna för informationsutbyte och de nationella myndigheter som i tjänstedirektivet och direktivet om yrkeskvalifikationer anges vara ansvariga för detta utbyte. I detta sammanhang måste man ta hänsyn till de eventuella direkta eller indirekta kopplingarna mellan användarna av IMI och de nationella myndigheter som utses i dessa direktiv, särskilt som direkt eller indirekt påverkar den inre marknaden.

4.4.3 Följande aspekter i tjänstedirektivet bör tas upp för samordning med IMI:

- a) Den breda definitionen av behörig myndighet (artikel 4).
- b) Inrättandet av gemensamma kontaktpunkter (artikel 6) och kontaktpunkter (artikel 28).
- c) Inrättandet av i hög grad harmoniserade tillståndsförfaranden och förfaranden för kommunikation med den sökande (artikel 13).
- d) Inrättande av varningsmekanismer (artikel 32) som kan leda till att ett europeiskt nätverk av myndigheter i medlemsstaterna skapas.

4.4.4 När det gäller direktivet om yrkeskvalifikationer bör man slutligen ta upp följande samarbetsmekanismer:

- a) Definitionen av "behörig myndighet" i breda termer och jämställande av tillstånd att utöva yrke som avgetts av yrkesorganisationer (artikel 3).
- b) Det administrativa samarbetet mellan medlemsstater för att garantera friheten att tillhandahålla tjänster (artikel 8).
- c) Harmonisering av förfarandet för erkännande av yrkeskvalifikationer i etableringssyfte (artikel 51).
- d) Det specifika system för administrativt samarbete där följande fastställs: villkoren för utbyte av information om disciplinära åtgärder eller straffrättsliga påföljder, en förteckning över behöriga myndigheter och deras samordnare (artikel 56) och slutligen inrättandet av nationella kontaktpunkter med uppgift att tillhandahålla information av betydelse för tillämpningen av direktivet (artikel 57).

⁽⁶⁾ EUT L 176, 7.7.2009, s. 17.

4.4.5 Kommittén anser att IMI för att kunna tillämpas så snart som möjligt måste innefatta de sociala aspekter (perioder under vilka sociala avgifter betalats, pensionsrättigheter m.m.) som har en koppling till de områden som omfattas av denna första fas. Detta arbetssätt ligger inte bara i linje med den politiska ståndpunkt som kommittén vanligen intar, utan framtvings dessutom av den direkta och nödvändiga kopplingen mellan den ekonomiska och sociala aspekten i yrkesutövning och arbete.

4.4.6 Kommittén har hänvisat till denna koppling vid upprepade tillfällen: Nyligen, i ett yttrande av den 14 januari 2009 (7) om den inre marknadens sociala och miljömässiga dimension, påpekade kommittén att de europeiska institutionerna måste beakta både företagets legitima intressen och den omständigheten att de ekonomiska friheterna måste regleras på ett sådant sätt att de inte skadar de sociala rättigheter som erkänns i EU-lagstiftningen, internationella arbetsnormer och lagstiftningen i de enskilda medlemsstaterna, inklusive rätten att förhandla om, ingå och tillämpa kollektivavtal.

4.4.7 Kommittén har bland annat uttryckt sitt stöd för en harmonisering på detta område, både i fråga om samordning av de sociala säkerhetssystemen och om initiativ för att pensionsrättigheter ska kunna överföras (8).

4.5 Kommittén ställer sig positiv till målsättningen att all gemenskapslagstiftning ska fungera effektivt och att den inre marknadens potential ska utvecklas till fullo samt att lämpliga åtgärder ska vidtas för att informera och utbilda de behöriga myndigheterna.

4.6 För att stärka det administrativa samarbetet måste å ena sidan IMI-systemets funktion och de organisationer som samarbetar för detta ändamål konsolideras. Å andra sidan måste EESK och det civila samhällets organisationer spela en viktig roll, genom kampanjer för att sprida information om systemets existens och dess betydelse för den inre marknadens funktion.

4.7 EESK anser att man mot bakgrund av de erfarenheter man skaffat sig av IMI-systemet och av att utveckla gemenskapens lagstiftning bör kunna härleda de allmänna principer som i framtiden kommer att behövas för mer heltäckande och detaljerade gemenskapsbestämmelser om det administrativa samarbetet

genom att man antar en förordning som omfattar de mest allmänna aspekterna.

4.8 IMI är på så sätt den första fasen i denna process: På det sätt som det regleras här kommer medlemsstaternas system för administrativt samarbete att rationalisera både samarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen på de områden som, på grundval av principerna om ömsesidigt erkännande och icke-diskriminering, är nödvändiga för den inre marknadens funktion. Samtidigt bibehålls uppgiftsskyddet, ett område som är av stor betydelse för EU:s medborgare med tanke på den detaljerade uppgiftsfördelning mellan dem som förvaltar IMI som etablerats genom kommissionens verksamhet på detta område.

4.9 När det gäller kopplingen mellan IMI-systemet och systemet för skydd av personuppgifter bör man slutligen notera de slutsatser från generaladvokaten Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer (9) som nyligen offentliggjordes och som innehåller en tolkning av några av bestämmelserna i lagstiftningen om detta system som här ska tillämpas till fullo. Denna tolkning bekräftades i EG-domstolens dom av den 7 maj 2009 om skydd av rätten till fri tillgång till uppgifter om de mottagare eller mottagarkategorier till vilka uppgifterna utlämnas, inte endast vad avser den aktuella situationen utan även tidigare förhållanden, samt om införande av en tidsfrist för lagring av dessa uppgifter för att uppnå en lämplig avvägning mellan den registrerades intresse av att skydda sitt privatliv och den börda som skyldigheten att lagra denna information utgör för den person som ansvarar för databehandlingen.

4.10 Tolkningen handlar framför allt om två olika rättigheter, som erkänns i direktiv 95/46 och regleras på ett sådant sätt att tillämpningen av den ena (att uppgifterna ska utplånas inom ett år) verkar försvåra tillämpningen av den andra (berörda parter rätt till insyn i databehandlingen): Genom att uppgifter utplånas i enlighet med direktiv 95/46 omöjliggörs rätten till insyn eftersom man inte kan begära uppgifter som inte längre finns. Det framstår som klokt att man godtar generaladvokatens och EG-domstolens tolkning så att båda rättigheterna, som erkänns i gemenskapens lagstiftning, kan samexistera: Enligt denna tolkning måste berörda parter när uppgifter överförs underrättas bl.a. om mottagarnas identitet och om att rätten till insyn endast kan utövas under ett år, samt om att uppgifterna därefter utplånas och därmed inte längre kommer att finnas tillgängliga.

Bryssel den 5 november 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI

(7) EUT C 182, 4.8.2009, s. 1.

(8) EUT C 228, 22.9.2009.

(9) Slutsatser av den 22 december 2008, mål C-553/07.